REGOLE DI FINANZA PUBBLICA E AUTONOMIE SPECIALI: UN COMPLESSO BILANCIAMENTO IN CONTINUO DIVENIRE

di *Emilio Castorina*[*]

Abstract:

This paper examines the impact of public finance rules on sub-state structures, highlighting the redefinition of territorial financial autonomy, including within special legal systems. The influence of higher levels of financial governance is manifested through common accounting tools, cooperative mechanisms and forms of multi-level planning. The role of the LEPs is central, as they introduce standardisation and ensure uniformity in the provision of essential services.

Il contributo esamina l'impatto delle regole di finanza pubblica sugli assetti substatali, evidenziando la ridefinizione dell'autonomia finanziaria territoriale, anche negli ordinamenti speciali. L'incidenza dei livelli superiori di governo finanziario si manifesta attraverso strumenti contabili comuni, meccanismi cooperativi e forme di programmazione multilivello. Centrale è il ruolo dei LEP, che introducono standardizzazione e garantiscono l'uniformità nell'erogazione dei servizi essenziali.

SOMMARIO: 1. La 'Costituzione finanziaria' delle regioni ad autonomia speciale; - 2. Il metodo 'pattizio' per la garanzia della specialità regionale e i piani di rientro dal disavanzo sanitario; 3. - Il fabbisogno finanziario delle funzioni regionali e la necessità di superare il criterio della spesa storica; - 4. Conclusioni.

1. *La "Costituzione finanziaria" delle regioni ad autonomia speciale.* – La legge costituzionale n. 1/2012 e le successive norme d'attuazione – dettate dalla legge n. 243/2012 in risposta a un cogente impegno sovranazionale – hanno elevato a livello costituzionale le esigenze della finanza pubblica (artt. 5, 81, 97, 114, 117 e 119 Cost.).

Le regole della cd. Costituzione finanziaria segnano il crinale lungo il quale si realizza il contemperamento tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.) e l'autonomia politica che, nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci, sono in grado di esprimere le regioni attraverso i propri corpi rappresentativi, concorrendo anche ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari richiesti dall'Unione europea (artt. 114, comma 2, e 119, comma 1, Cost.).

In un sistema di carattere derivato di finanza pubblica, i margini di una già problematica effettiva 'autonomia finanziaria' nello Stato unitario rimangono certamente angusti, prevalendo comunque l'esigenza di far convergere la finanza statale con quella locale, che risulta contrassegnata da una preminente 'esigenza di uniformità' e di 'omogeneità della disciplina' stessa, fondata sui principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito. È da ritenere un punto fermo che la c.d. Costituzione finanziaria debba, quindi, trovare applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria.

Ancor prima della riforma del Titolo V, si riteneva che i vincoli generali a tutela dell'equilibrio finanziario e dei bilanci pubblici riguardassero, parimenti, tutti gli enti, e tra questi anche le regioni a statuto speciale.

In particolare, è stato chiarito che il sesto comma dell'art. 119 Cost. «enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già, prima di detta riforma costituzionale, il legislatore statale ben poteva imporre alle regioni a statuto speciale in attuazione del principio unitario (articolo 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento

[*] Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania.

della finanza pubblica, nonché nel dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia differenziata» (Corte cost., sentenze nn. 536 del 2002 e 425 del 2004). In definitiva, non è giustificabile una differenziazione in relazione a un aspetto, come quello della soggezione ai vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci pubblici, che non può non riguardare tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata.

In quanto concernenti la finanza pubblica nel suo complesso, l'applicazione delle regole finanziarie di rango costituzionale richiede innanzitutto la uniformità del 'linguaggio' da impiegare nella redazione dei documenti contabili, sì da consentire non solo l'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale, ma anche il consolidamento della finanza pubblica allargata.

Le preminenti esigenze di uniformità e omogeneità stanno alla base della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali, in quanto funzionali al 'contenimento' della spesa pubblica nel prevenire disavanzi di bilancio, nonché a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica.

2. *Il metodo 'pattizio' per la garanzia della specialità regionale e i piani di rientro dal disavanzo sanitario.* – Le regioni ad autonomia speciale, a differenza di quelle ordinarie, si rapportano con lo Stato mediante accordi bilaterali, come strumento mediante il quale si realizza il concorso di esse alla finanza pubblica, secondo un modello comune alla c.d. 'specialità finanziaria' che connota i rapporti tra i livelli di governo negli Stati regionali.

In particolare, si deve al giudice costituzionale la conciliazione della specialità regionale con la competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) affidata al 'principio dell'accordo', inteso come vincolo di metodo negoziale, mediante il quale risulta possibile stabilire i «contenuti storici concreti dell'autonomia regionale in materia finanziaria» (Corte cost., sentenza n. 213 del 1998).

Il metodo consensuale delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali non può essere sostituito neppure da un'intesa sancita in sede di Conferenza permanente Stato-regioni. L'accordo bilaterale, infatti, è lo strumento più idoneo per conciliare e regolare il concorso delle regioni a statuto speciale agli obiettivi di finanza pubblica, garantendosi, in tal maniera, il rispetto della quota di autonomia finanziaria costituzionalmente sancita per ciascuna di esse.

L'accordo è espressione della leale cooperazione tra enti costitutivi dello Stato regionale, la quale deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario. In tal senso, la bilateralità in materia finanziaria risponde all'esigenza di salvaguardare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica mediante strumenti collaborativi che, comunque, diano la possibilità di tutelare interessi generali ed essenziali, tra i quali rientrano il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 5 e comma 2, lett. *m*, Cost.).

Se è vero che con riguardo alle regioni speciali deve essere privilegiata la via dell'accordo, detto percorso, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale in nome delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, non essendo stato il principio consensualistico, di derivazione giurisprudenziale, recepito né negli statuti, né nelle norme di attuazione di questi ultimi.

Se si considera l'esperienza più recente, il contributo richiesto alle autonomie speciali per il risanamento dei conti pubblici è stato rideterminato, a decorrere dal 2022, dalla legge di bilancio (legge n. 234/2021, art. 1) in applicazione di altrettanti accordi bilaterali tra il Governo e le Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e di Trento, in attuazione sempre di un accordo bilaterale con lo

Stato, il concorso è stato stabilito dall'art. 79 del decreto Presidente della Repubblica n. 670/1972.

La procedura concertata si è quindi saldamente radicata nella legislazione statale non soltanto come metodo ai fini della specificazione, a valle, degli impegni finanziari a carico delle cinque regioni, ma anche per realizzare, a monte, una intesa che sia recepita da parte del legislatore statale.

Il rapporto tra Stato e autonomie speciali nella materia finanziaria, tuttavia, si è sin qui caratterizzato per una notevole mole di contenzioso derivante probabilmente dalla mancanza di un coordinamento istituzionale.

In via di principio, l'"ascolto della voce delle regioni' in ordine alla destinazione delle risorse consente un migliore coordinamento e, al contempo, una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi, tanto da richiedere, in tali evenienze, l'assunzione di un parere della Conferenza unificata, ovvero una 'intesa', da raggiungere in sede di Conferenza Stato-regioni.

Se è vero che risulta congeniale a una leale collaborazione lo strumento della Conferenza unificata, tuttavia l'istituzione, in seno a quest'ultima, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, l. n. 42/2009; artt. 33 ss., d.lgs. n. 68/2011) non è stata valorizzata pienamente nella prassi. In tale contesto, il giudice costituzionale ha ritenuto opportuno sollecitare il legislatore affinché non trascuri il coinvolgimento delle sedi istituzionali già appositamente contemplate e presenti nell'ordinamento.

I piani di rientro dal disavanzo sanitario costituiscono un istituto attraverso cui si è realizzato, nel corso dell'ultimo decennio, un penetrante coordinamento statale a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche. Il piano, assunto in forza dell'allegato accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Giunta regionale interessata, impegna la regione a realizzare gli interventi ivi previsti, nonché a sottoporre, in via preventiva, al Governo nazionale i provvedimenti suscettibili di incidere negativamente sull'attuazione di esso.

Mediante il piano di rientro risulta quindi valorizzato un ulteriore modello procedimentale «pattizio», che si concreta nella esplicita condivisione, anche da parte delle regioni ad autonomia speciale che presentano disavanzi nel settore sanitario, dei necessari percorsi di risanamento.

L'istituto considerato obbedisce a una concezione orizzontale-collegiale dei rapporti finanziari, piuttosto che a una strutturazione verticale-gerarchica degli stessi. In tale assetto può cogliersi una tangibile conseguenza della portata sostanziale del novellato primo comma dell'art. 114 Cost., il quale ha individuato gli enti territoriali minori, unitamente allo Stato, quali parti costitutive della Repubblica.

Risulta, allora, evidente la ragione di una disciplina consensuale come quella scaturente dall'accordo sul piano di rientro sanitario, venendo in rilievo non solo il rispetto delle regole cogenti della 'Costituzione finanziaria', ma anche la necessità di perseguire, su basi di uguaglianza territoriale, la tutela del fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività alla salute (art. 32 Cost.).

3. *Il fabbisogno finanziario delle funzioni regionali e la necessità di superare il criterio della spesa storica.* – Il sistema di finanziamento delle regioni ad autonomia speciale è fondato sulla compartecipazione di quote del gettito di tributi erariali riscossi nei territori di rispettiva competenza ed è definito, ancorché in maniera diversificata, negli statuti e nelle rispettive norme di attuazione, ove sono individuate le imposte erariali da devolversi alla regione in una determinata quota percentuale per ciascuna tipologia di imposta, la base imponibile di riferimento, nonché le modalità di attribuzione delle corrispondenti entrate.

È stato opportunamente osservato che «il modello di finanziamento delle [stesse] potrebbe essere sintetizzato con la formula "prima le risorse e poi le competenze", mentre quello delle regioni ordinarie è attualmente basato su un meccanismo "prima i fabbisogni di spesa e poi le risorse" […]; nel caso delle regioni a statuto speciale sono state prima stabilite delle quote di compartecipazioni ai tributi erariali e poi, a seconda di come le risorse derivanti da queste quote si sono evolute, si è

deciso, attraverso una contrattazione con lo Stato, quali funzioni queste risorse dovevano coprire»[1].

Urge interrogarsi, perdurando l'inattuazione del c.d. federalismo fiscale (l. n. 42/2009), se un sistema di sostanziale finanza derivata può davvero soddisfare le esigenze di una gestione proficua delle risorse pubbliche (e, comunque, tale da garantire l'efficienza delle funzioni esercitate in sede regionale) e di stanziamenti finanziari capaci di assicurare i medesimi livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali anche nelle regioni ad autonomia speciale, connotate, soprattutto quelle insulari, da un contesto economico meno dinamico e sviluppato.

Non a caso, la sentenza n. 192 del 2024 della Corte ha sottolineato la necessità di ricorrere a un criterio del costo standard o ad altro analogo, onde calibrare il fabbisogno delle risorse occorrenti per l'esercizio delle funzioni regionali, che non può essere il frutto, talvolta casuale, di coefficienti e parametri percentuali basati sul costo storico.

Il Comitato interministeriale, denominato 'Cabina di regia' – istituito dalla legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, comma 791, ss.) – ha assunto il compito di dare attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost. e di pervenire, al contempo, al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni giusta la definizione dei LEP.

La determinazione dei LEP non è soltanto congeniale all'attuazione della disciplina del comma terzo dell'art. 116 Cost., ma asseconda, più in generale, l'esigenza che sia garantito uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti, tenendo conto delle risorse disponibili: ciò al precipuo fine di «*conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali*» (Corte cost., sentenza n. 192 del 2024).

I LEP sono, dunque, un vincolo posto dal legislatore statale essenzialmente nei confronti delle regioni e della pubblica amministrazione, anche se alla determinazione consegue il dovere dello Stato di garantirne il finanziamento. Essi, infatti, costituiscono una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali, implicando, al contempo, che queste debbano disporre delle necessarie risorse.

4. *Conclusioni.* – L'art. 119 Cost., stabilisce che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni abbiano 'autonomia finanziaria di entrata e di spesa' e debbano disporre di 'risorse autonome': si tratta di principi di rango costituzionale che possono considerarsi di sistema e che, dunque, devono necessariamente coinvolgere anche le regioni ad autonomia speciale.

Le regioni a statuto speciale (e le Province autonome di Trento e di Bolzano) – in un sistema che non valorizza pienamente gli organismi di coordinamento economico-finanziario esistenti – non sono, tuttavia, pienamente coinvolte nel processo di 'federalismo fiscale', in ragione di procedure pattizie che ne caratterizzano i rispettivi ordinamenti, dovendo comunque concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché alle misure di contenimento della spesa pubblica e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

In questi anni, l'avanzamento dell'attuazione della 'Costituzione finanziaria' per le autonomie speciali si è concretizzato, principalmente, nel concorso alla finanza pubblica concordato con ciascun ente attraverso il meccanismo – forse non più consono alle mutate esigenze socio-economiche e a quelle derivante dall'appartenenza all'Unione europea – degli accordi bilaterali e nel processo di armonizzazione dei sistemi contabili.

Il rischio è che la specialità possa finire per marginalizzare le cinque regioni dal coinvolgimento complessivo in una dimensione della finanza pubblica che appare sempre più incompatibile con la parcellizzazione e l'individualizzazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e i singoli livelli di governo regionale, e soprattutto dall'esigenza ineludibile e di portata generale di definire i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard con riferimento alle funzioni fondamentali di tutti gli enti del

[1] M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 2023.

decentramento politico: e ciò in nome dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica.